

***Calmar, contenir i  
decrèixer. Polítiques  
provades (1983-2003)  
i possibles de planificació  
urbanística***

**Macià Blázquez Salom**

Grup Balear d'Ornitologia  
i Defensa de la Naturalesa  
de les Illes Balears (GOB)

*Territoris* (2006), 6:  
161-174



# CALMAR, CONTENIR I DECRÉIXER. POLÍTIQUES PROVADES (1983-2003) I POSSIBLES DE PLANIFICACIÓ URBANÍSTICA<sup>1</sup>

Macià Blázquez Salom

**RESUM:** L'ecologisme balear ha donat prioritat històricament a la defensa dels espais naturals i des de 1990 propugna la «moratòria» urbanística, per posar fre a tot tipus de nova urbanització. A hores d'ara, el seu compromís transcendeix l'ambientalisme territorialista; proposa la moderació del creixement per tal d'assolir el decreixement sostenible, que és l'única manera de fer viables les civilitzacions a la Terra. Fidels al lema de «pensar globalment per actuar localment», es presenta l'anàlisi ecologista de la trajectòria recent de les polítiques urbanístiques i d'ordenació del territori a les illes Balears i els reptes que n'han de fer possible el redreçament, amb la sostenibilitat i l'habitabilitat com a referents.

**PARAULES CLAU:** ecologisme, sostenibilitat, ordenació del territori, illes Balears.

**ABSTRACT:** The ecological movement in the Balearic Islands has historically spearheaded the struggle to contain urban development, first in defence of natural spaces and, since 1990, as part of its proposal to limit all types of urban growth. Its current commitment to the environment has gone beyond local limits, and it proposes growth limitation as a means of achieving sustained containment, which is the only viable way to make the planet inhabitable for all its population. True to the slogan «think globally, act locally», we present an ecological analysis of the recent history of urban and territorial planning policies in the Balearic Islands and the challenges involved in rectifying them, with global sustainability and well-being as references.

**KEY WORDS:** Ecologist movement, sustainability, territorial planning policies, the Balearic Islands.

<sup>1</sup> L'Institut d'Estudis Autònoms, del Govern de les Illes Balears, engegà l'edició d'una obra col·lectiva per commemorar el vintè aniversari de govern autònom (1983-2003). Aquesta institució adreçà una comanda de col·laboració al GOB –el 2002, per boca del director, Lluís J. Segura Ginard–, que es concretà en aquest text d'anàlisi ecologista crítica de les polítiques territorials d'aquells vint anys i de polítiques pròpies de planificació urbanística i d'infraestructures. Després de les correccions d'impremta, a finals de 2003, se'ns comunicà que la publicació havia estat censurada per part dels nous ocupants del Consolat de Mar. A dia d'avui, 2006, les polítiques urbanístiques i d'infraestructures han superat qualsevol experiència anterior de creixement i transformació territorial (amb la construcció d'autopistes, l'aprovació de plans territorials insulars, la desprotecció d'espais naturals, etc.), que ben segur faran necessària la revisió d'aquesta anàlisi en futurs estudis.

## 1. Introducció. Justificació i objectius

Els topònims de les destinacions turístiques madures arrosseguen la seva imatge. Torremolinos, Marbella, Benidorm o Tenerife tenen connotacions rànries per la imatge emblemàtica de declivi de la seva oferta i de saturació que s'han forjat amb el seu creixement forassenyat.

A les Balears, en canvi, s'ha treballat més bé el rejuveniment de la seva imatge amb les «moratòries», «l'esponjament» urbà, «l'ecotaxa», la protecció d'espais naturals, les limitacions al creixement urbanístic...; així s'ha millorat la seva projecció com a destinació turística de qualitat als mercats emissors. Tanmateix, les variables que ens deslliuren de la degradació que sí que experimenten les altres destinacions turístiques abans referides semblen més complexes i contingents: la dificultat d'accés –que no és per carretera–, l'estacionalitat, l'escassa importància d'altres activitats més agressives –que sí que conviuen amb el turisme en d'altres destinacions–, la manca de règim fiscal especial –que ens diferencia de les illes Canàries, sotmeses per aquest motiu a una major atracció econòmica–, a més de la presència d'un cert moviment autòcton territorialista (Blázquez 2005), que és conseqüència de la dependència econòmica del turisme, i d'aquest amb la qualitat de l'entorn –a diferència d'altres indrets amb economies més diversificades, d'interessos divergents i menys consens entorn a l'habitabilitat.

En relació amb aquest darrer factor, les illes Balears han experimentat mesures de limitació del creixement amb l'ordenació

territorial, urbanística i turística –qüestions en les quals centrarem la nostra anàlisi–, arran de la voluntat de la seva ciutadania, expressada pels poders públics: legislatiu, executiu i judicial. La planificació urbanística ha de ser una eina de control social de l'ús del sòl, que implica l'habitatge i com a conseqüència la pressió demogràfica i la seva transformació de l'entorn (pel fet de consumir recursos i energia i produir residus). Aquest document pretén analitzar, planerament, l'abast de les polítiques de planificació urbanística, en un intent de clarificar el seu potencial d'intervenció ciutadana per posar fre a la insostenibilitat. Més enllà de l'anàlisi crítica, es perfilen propostes ecologistes en matèria urbanística i d'ordenació del territori; encara i a risc de quedar marginats pel corrent majoritari del consens, serem maximalistes, atenent el lema «siguem realistes, demanem l'impossible».

## 2. Una diagnosi de la política urbanística i d'ordenació del territori de l'autonomia de govern a les illes Balears (1983-2003)

La nova capacitat legislativa i executiva autonòmica millorarà la proximitat i les possibilitats de participació ciutadana i transparència informativa de l'acció de govern. Amb aquests nous mitjans, aviat es féu palesa l'assumpció de la *responsabilitat ciutadana* per la millora de l'habitabilitat local i la defensa del patrimoni comú, especialment amb la defensa dels espais naturals (per exemple amb la promulgació de la primera llei del nou Parlament autonòmic).<sup>2</sup> Tanmateix, no es defuig de la *subjugació* a la *dialèctica mercantil* i a la divisió interna-

<sup>2</sup> Llei 1/1984, de 14 de març, d'Ordenació i Protecció d'Àrees Naturals d'Interès.

cional de les funcions territorials, que ens adjudica el paper de semiperifèria de plaer (com a «pati amb jardí i piscina» d'Europa). La competitivitat en el reclam del capital ens força a la contínua ampliació dels productes turístics; en darrer extrem, prioritizant l'activitat immobiliària amb fins especulatiu per sobre la turística i productiva.

A grans trets i en comparació amb d'altres destinacions turístiques de l'Estat espanyol, l'Administració pública balear *ha fet passes per frenar* la urbanització i la transformació del sòl per a usos d'infraestructura. Aquest tarannà reflecteix la sensibilitat insular vers la limitació espacial que ens imposa la nostra geografia, i per l'evidència aclaparadora de l'increment estival de la pressió demogràfica (Rullan 2003b). L'Administració pública balear també es fa ressò de la necessitat de mantenir un entorn de qualitat no massificat, per tal de mantenir la competitivitat com a destinació turística i residencial. Nogensmenys, la demanda desbordant per a l'adquisició d'immobles ha reforçat l'afany de lucre dels propietaris, que s'oposen a més construcció per contribuir a l'alça dels preus dels seus béns.

L'ordenació del territori i l'urbanisme són, a més, de les poques competències «fortes» del Govern, on concentra gran part del seu marge de maniobra, amb certa intervenció i regulació pública, i sobretot descentralitzada.

El territori es pot descompondre en estructures vertebradores: els sistemes urbans, les línies de comunicacions i transports, la xarxa d'espais naturals i els espais rurals, de producció agrícola, ramadera i forestal. Atès que les variables clau de la sostenibilitat són la pressió demogràfica i les estructures de producció i consum, l'objectiu principal de les polítiques d'ordenació territorial ha estat la regulació de la urbanització i l'edificació en els sistemes urbans, per tal de modular, principalment, la

*capacitat d'acollida per a l'allotjament*, tant residencial com turística.

Les competències urbanístiques corresponen en primera instància als Ajuntaments, que proposen l'aprovació definitiva del seu planejament municipal als Consells Insulars. Per la seva banda, les institucions de govern supramunicipal –Consells i Govern de les Illes Balears– empen d'altres instruments d'ordenació territorial i urbanística per tal d'establir els límits del creixement urbà i de la capacitat d'allotjament. Per la seva banda, el Govern central ha desenvolupat un marc legal bàsic tendint a objectius diametralment contraris als proposats des dels governs del país –amb els Reials decrets llei 5/1996 i 4/2000 i amb la Llei 7/1997–, per tal de liberalitzar el sòl i incrementar-ne l'oferta per urbanitzar.

Les línies d'acció governativa per assolir el control del desenvolupament urbanístic han abordat tres àmbits territorials: el sòl urbanitzable, el sòl urbà i el sòl rústic. La diagnosi que detallarem a continuació se centrarà en aquests tres àmbits, pel fet que les mesures que s'hi apliquen varien força d'un a l'altre, i que s'han normativitzat separatament.

Altrament, les polítiques sectorials d'*infraestructures i equipament* –aeroports, ports, carreteres, residus, abastament d'aigua i d'electricitat..., es realitzen, totalment o parcialment, al marge de l'urbanisme i l'ordenació del territori, desdient les polítiques de limitació del creixement. Per aquest motiu també es presentaran propostes d'ordenació referents a aquests elements.

## 2.1. La limitació del creixement urbà

La planificació física del territori, que empra eines urbanístiques i d'ordenació territorial, s'ha usat des de les institucions públiques balears per limitar el creixement del sòl urbà, bàsicament, amb la *reclassificació dels sectors de sòl urbanitzable* herència d'un passat més desenvolupista.

Tots els casos que s'esmenten suposen la reclassificació de sectors de sòl urbanitzable no executats –és a dir, sense pla parcial aprovat definitivament o sense que s'hagi assolit la transformació urbanística– en sòl rústic.

L'acció legislativa balear s'inicia, el 1984, amb la possibilitat d'apartar els espais de més interès natural i rural de l'extensió de la urbanització, mitjançant la seva classificació com a sòl rústic d'especial protecció, amb la figura d'Àrea Natural d'Interès Especial (ANIE). Aquest procés culmina amb l'aprovació de la Llei d'Espais Naturals<sup>3</sup> al Parlament balear, el 1991, amb l'oposició parlamentària del Partit Popular. Per aquest camí s'impossibilita la urbanització d'una mica més d'un terç del nostre territori. Però s'exclouen espais naturals importants, que per Mallorca es calcula en torn de les 26.000 ha,<sup>4</sup> i a més no es posa fre a la seva edificació extensiva (amb xalets unifamiliars dins parcel·les mínimes), ni es resol la seva gestió ambiental com a espais naturals protegits. Tanmateix, aquesta limitació a la urbanització s'empra com a reclam pel creixement qualitatiu, que gira l'interès del mercat vers l'interior, valorant els espais verges d'urbanització per a la residència i el lleure. Nogensmenys, per aquestes dates el creixement de l'oferta turística reglada –hotels i apartaments– es conté, decantant-se la inversió –més immobiliària i especulativa que turística i productiva– per promoure l'oferta no reglada i de segones residències arreu de les Illes: als nuclis rurals, ciutat vella, foravila i als espais naturals.

La declaració de *Parcs i Reserves Naturals* s'inicia el 1988 amb la protecció

efectiva de s'Albufera de Mallorca. Aquestes figures sí que es conceben per a la correcta gestió ambiental d'espais consagrats a la conservació de la naturalesa, assolint el 6,2% de l'extensió terrestre de l'Arxipèlag el 2003, amb la declaració del Parc Natural de cala d'Hort, cap Llentrisca i sa Talaia, per part del Pacte de Progrés.<sup>5</sup> Cal objectar, però, que s'empren aquestes figures amb actitud reactiva, per reclassificar sectors de sòl urbanitzable a sòl rústic d'especial protecció, i així posar fre a l'extensió de la urbanització, l'edificació d'habitatges al sòl rústic, la construcció de camps de golf, etc.

El 1995 i 1997 s'aproven respectivament els Plans d'Ordenació de l'Oferta Turística (POOT) de les illes de Mallorca, i Eivissa i Formentera. L'àmbit d'aplicació d'aquests plans són les zones turístiques litorals, 37 a Mallorca, 11 a Eivissa i 3 a Formentera. Aquests plans limiten el creixement del sòl urbà als costats i darrere els nuclis turístics preexistents, per tal d'evitar la creació d'un continu urbà al llarg del litoral (Blasco 2002, 231), encara que no reclassifiquen sòl.

Més tard, el 1996, Calvià comença a fer seu el propòsit que ens ocupa reclassificant 1.600 ha. *de sòl urbanitzable a sòl rústic*. Aquesta mesura es pren mitjançant la revisió del seu planejament urbanístic municipal, que és aprovat definitivament pel Consell de Mallorca el 1999. La pràctica establerta pel consistori calviàner es pren com a exemple per l'intent de reclassificació de 76 sectors de sòl urbanitzable a sòl rústic el 1998, per part del Consell de Mallorca, amb govern del Pacte de Progrés. Tot i l'anul·lació per sentència del Tribunal Superior de Justícia de

<sup>3</sup> Llei 1/1991, de 30 de gener, d'Espais Naturals i de Règim Urbanístic de les Àrees d'Especial Protecció de les Illes Balears.

<sup>4</sup> <<http://www.gobmallorca.com/comuni/com2004/040721.htm>>.

<sup>5</sup> Primera legislatura, 1999-2003, sense cap govern insular o autonòmic en mans del Partit Popular.

Balears d'aquesta suspensió, pel fet de considerar que el Consell Insular no tenia competències en matèria d'ordenació del territori, s'ha de valorar l'interès de les forces polítiques que governaven aquesta institució llavors per posar fre al creixement urbà.

El 1999 s'aproven –a instàncies del govern del Partit Popular presidit per Jaume Matas– les Directrius d'Ordenació Territorial (DOT) de les Illes Balears, que imposen, en la mateixa línia d'acció política territorial, la reclassificació de 4.500 ha. de sòl urbanitzable (51 de les 76 urbanitzacions que intentà reclassificar el Consell) a sòl rústic. Les DOT també prohibeixen la creació de nous sectors de sòl urbanitzable dins les àrees de protecció territorial de 100 a 500 metres de la línia de costa. Els nous sectors de sòl urbanitzable només es podran ubicar a les Àrees de Transició que envolten els nuclis urbans existents amb una amplada màxima també de 500 m. Aquesta darrera norma impossibilita l'aparició de nous nuclis urbans fora de l'àrea de transició que envolta els existents. El creixement del sòl urbà per a usos residencials i turístics, dins aquestes àrees de transició, s'haurà de limitar a un màxim d'entre el 10 i el 12% per illa en els deu anys següents a l'aprovació de les DOT. En nombre de places, aquest creixement suposa 300.000 places noves.

Cal remarcar que tot i que es posa fre al creixement urbà, que es pot donar entorn dels nuclis urbans actuals, no es posa cap límit a la urbanització per fer nous *polígons industrials, de serveis i d'oci*. Aquesta darrera qüestió no ha estat en absolut regulada fins a dia d'avui, per la qual cosa la promoció urbanística continua forçant el model territorial a cop, sobretot, de nous centres comercials i d'oci a l'estil dels coneguts parcs temàtics i camps de golf. Per aquest camí, veiem aparèixer nous complexos urbanístics dependents del trànsit motoritzat, amb la construcció al veïnat de noves

carreteres i autopistes. S'il·lustra aquest fenomen per l'aparició prematura de les grans superfícies comercials al cap d'amunt del carrer del General Riera de Palma, es Coll d'en Rebassa, sa Cabana o es Caülls de Marratxí; tots ells previs a la construcció de viari de gran capacitat i alta velocitat.

## 2.2. La limitació de l'edificabilitat del sòl rústic

La regulació de *l'edificabilitat del sòl rústic*, especialment d'habitatges, és motivada per l'intent de preservar la ruralia i els espais naturals; encara que més recentment, i a causa de la proliferació de xalets a foravila, també serveix per tal de limitar l'increment de la capacitat d'allotjament residencial i turístic. A Mallorca, paguen l'impost de béns immobles 38.878 edificis el 2000, mentre el 1975 només el pagaven a l'entorn de 4.000 (Munar 2004a, 573). La legislació estatal del sòl només preveu la construcció d'habitatges unifamiliars al sòl rústic com una cosa excepcional. La Llei 6/1998, sobre Règim del Sòl i Valoracions, exclou el residencial d'entre els drets d'ús del sòl classificat com a no urbanitzable (art. 20). Però, la promulgació de la *Llei 6/1997, de Sòl Rústic de les Illes Balears*, trastoca aquesta regla, fent possible la seva proliferació sistemàtica (Munar 2004b, 122-129). La facultat d'edificar al sòl rústic es limitava al supòsit de possibilitar l'habitatge de les persones treballadores del camp –«habitatge annex a explotació agrícola»–, fins a 1997, en què la Llei 6/1997 li concedí l'ús genèric d'habitatge al camp, regulant en positiu l'edificació en sòl rústic com un dret de desenvolupar-hi habitatges unifamiliars aïllats. La Llei 6/1999, de Directrius d'Ordenació Territorial de les Illes Balears, beneeix aquesta «llosa» sobre el sòl rústic, tal com queda reflectit a la seva Matriu d'Ordenació del Sòl Rústic. Posteriorment,

només s'ha prohibit aquest ús a les ANEI –amb la Llei 9/1999, de Mesures Cautelars i d'Emergència relativa a l'Ordenació del Territori i l'Urbanisme de les Illes Balears–, però s'ha mantingut aquesta mateixa edificabilitat irracional per a tota la resta del sòl rústic. El procés ha estat, per tant, genèricament liberalitzador per a l'edificació extensiva d'habitatges aïllats al camp. Per aquest camí ens enfrontam al procés anomenat *rururbanització* (Binimelis 2002), que estén les necessitats d'accessibilitat i d'infraestructures al camp, proliferant l'hàbit –a totes llums insociable i malbaratador de recursos– de viure a foravila.

Les limitacions d'aquest aprofitament edificatori del sòl rústic es remunten a les primeres figures de planejament urbanístic, que determinaven les parcel·les mínimes i els paràmetres edificatoris per a la concessió de llicències d'obres per a la construcció d'habitatges unifamiliars aïllats. L'extensió d'aquestes parcel·les depenia de diferenciar entre terrenys d'ús agrícola i ramader extensiu i intensiu (en referència a la legislació agrària), i del valor ambiental dels terrenys que es volguessin preservar de l'edificació. Així, per exemple, el Pla Provincial d'Ordenació de Balears, aprovat el 1973, ja estableix la inedificabilitat del sòl rústic inclòs dins Elements Paisatgístics Singuals així com la superfície creixent de la parcel·la mínima per als inclosos dins Paisatge Protegit i Paratge Preservat.

El mateix principi de protecció de valors ambientals s'ha emprat per a l'increment de la *parcel·la mínima*, per exemple amb la classificació com a sòl rústic protegit mitjançant la declaració d'Àrea Natural d'Especial Interès (ANEI) o d'Àrea Rural d'Interès Paisatgístic (ARIP). Una altra precaució de la legislació urbanística respecte de la construcció d'habitatges al camp fa referència a limitar el risc de formació de nous nuclis de població que s'esdevé de la concentració d'aquests habitatges auto-

ritzats; la qual cosa es regula mitjançant un procediment específic.

La Llei 9/1999, de Mesures Cautelars i d'Emergència relatives a l'Ordenació del Territori i l'Urbanisme de les Illes Balears, aprofundeix en la protecció del sòl rústic protegit prohibint l'ús edificatori d'habitatge unifamiliar en la totalitat de les ANEI i a la franja de 500 metres des de la ribera de mar (100 m en el cas de Formentera). Però el més important és la seva suspensió dels usos edificatoris, destinats a la construcció d'habitatges unifamiliars, a les parcel·les segregades amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 6/1997, de Sòl Rústic de les Illes Balears. Per aquest camí, es posa fre –cautelarment fins a l'aprovació dels Plans Territorials Insulars– a la parcel·lació del sòl rústic amb propòsits edificatoris.

### 2.3. Les limitacions a la consolidació i la densificació del sòl urbà

Les anàlisis geogràfiques d'ocupació del sòl mostren evidències de l'*escassa consolidació de l'actual sòl urbanitzat o urbà*. Gairebé resta per edificar un 40% del sòl urbanitzat –transformat amb sistemes generals de dotació de serveis, carrers i infraestructures. Dit d'una altra manera, resta sòl vacant suficient per construir quasi un altre 45% de places d'allotjament, respecte de les que ja tenim (exactament es calcula un parc d'allotjament existent d'entorn d'un 1.850.000 places i capacitat de creixement al sòl vacant per a 830.000 places més) (Ferrer 2000). Però encara cal afegir-hi l'increment de capacitat d'acollida del que ja està construït, per exemple amb la reconstrucció, rehabilitació o ampliació del parc residencial i turístic actual. Els nombres finals s'aproximen a la duplicació del sostre de capacitat d'acollida actual, fins a fer-nos a prop dels 3,5 milions de places, entre residents i turistes; que segons els models d'afluència turística i d'aprofitament residencial actuals es podria ocupar en un



80% al màxim de la temporada alta. Cal ressenyar que parlem només del sòl ja transformat, ja urbanitzat o urbà, sense comptar les noves urbanitzacions que, com hem vist, encara són possibles o l'edificació al sòl rústic; segons càlculs de 1999 –que només han variat una mica per al sòl rústic, arran de la Llei 9/1999– el sostre màxim de creixement potencial se situava en 4,2 milions de places (Rullan 1999, 436).

Les experiències d'intervenció en la intensitat d'ús del sòl urbà i en els seus ritmes de consolidació s'inicien amb l'*ordenació turística* el 1984 i 1987, en què s'aproven els Decrets de Mesures d'Ordenació d'Establiments Hotelers i Allotjaments Turístics. Es tracta dels coneguts Decrets Cladera (en referència al conseller Jaume Cladera, que els va promoure) números 30/1984 i 103/1987. La seva novetat consisteix a exigir 30, primer, i després 60 m<sup>2</sup> mínims de solar per plaça als nous establiments turístics. Al cap i a la fi, l'ordenació va promoure el control de la densitat de l'allotjament per tal d'evitar situacions de saturació. Els Plans d'Ordenació de l'Oferta Turística (POOT) de Mallorca i d'Eivissa i Formentera, aprovats pels Decrets 54/1995 i 42/1997 respectivament, generalitzen els 60 m<sup>2</sup> mínims de solar/plaça i obliguen a establir estàndards mínims d'equipaments i paràmetres edificatoris.

L'ordenament de la *densitat potencial de tot el sòl urbà* s'inicia amb dos Decrets de 1993 i 1994, que són substituïts pel Decret 2/1996, sobre Regulació de les Capacitats de Població en els Instruments de Planejament General i Sectorial. El nou càlcul dels Índexs d'Intensitat d'Ús Residencial i Turístic, per a tot el sòl urbà, permet aproximar les xifres màximes de potencial urbanístic d'acollida de població –que regiran les dotacions d'infraestructures i equipaments– a les densitats que realment es poden desenvolupar.

La «*moratòria turística*», que aplica la Llei 4/1998, de Mesures Transitòries Relatives a l'Atorgament d'Autoritzacions Prèvies de Construccions, Obres i Instal·lacions d'Empreses i Activitats Turístiques, imposa una nova política de *numerus clausus*, amb la necessitat de donar de baixa les places turístiques obsoletes equivalents a les de l'autorització que es vulgui aconseguir. Aquesta moratòria es fa ferma amb l'aprovació de la Llei 2/1999, General Turística de les Illes Balears, que reproduceix la fórmula de reconversió obligatòria per intercanvi forçós de places velles per places noves. Les seves principals mancances són la possibilitat de transferir places d'una zona turística a una altra, que es premien les operacions de menys places amb equivalències que comencen sent de dues noves places per cada plaça donada de baixa i d'altres excepcions a la regla d'una per una que permeten operacions avantatjoses, per exemple, quan el solar en què s'enderroquen les places es converteix en espai lliure públic.

L'Ajuntament de Calvià ha volgut ser pioner en la intervenció alentidora del creixement de la capacitat d'allotjament, també dins els seus nuclis urbans. Tanmateix, aquests nuclis tenen un sobre-dimensionament que els possibilita incrementar la seva capacitat d'allotjament almenys en un 30%, segons els estudis realitzats per a l'elaboració de la seva Agenda 21 Local (Prats 1995). L'enderrocament d'edificis obsolets, amb l'anomenat «esponjament» urbà, s'ha concretat en 18 operacions que han contribuït a dotar de més espais lliures públics als nuclis turístics més madurs i en declivi. El 1999 el Ple de l'Ajuntament aprovà inicialment la modificació puntual del seu Pla General d'Ordenació Urbana per incorporar la possibilitat de programar l'execució de llicències d'edificació d'ús residencial o turístic en sòl urbà, segons el càlcul de

l'increment de l'1% anual de la capacitat d'allotjament. Tanmateix, aquesta modificació puntual del PGOU no fou aprovada definitivament pel Consell de Mallorca, el maig de 2001.

Calvià es féu, doncs, precursora -frustrada- de l'establiment de quotes al creixement de la capacitat d'allotjament. Seguint-ne l'exemple, la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports del Govern de les Illes Balears promogué una «Norma Territorial Cautelar» per regular l'execució de llicències d'edificació, ben bé en la mateixa línia, en el tràmit de modificació de les DOT (BOIB núm. 92 ext., de 3 d'agost de 2001). La seva proposta consistia a limitar el creixement de la capacitat d'allotjament progressivament des del 3 a l'1% anual. Però tampoc aquesta proposta de moderació del ritme de creixement urbanístic prosperà, bloquejant-se'n l'aprovació definitiva en el tràmit parlamentari. D'igual manera, els Consells han aprovat Normes Territorials Cautelars, provisionals, prèvies a l'aprovació dels respectius Plans Territorials Insulars: dues per part dels de Mallorca i Menorca i una per part del d'Eivissa i Formentera.<sup>6</sup>

### 3. Els reptes de la política urbanística i d'ordenació del territori a les illes Balears (1983-2003)

Està ben demostrat que el sistema econòmic que regeix les nostres vides a les illes Balears és insostenible, pel simple fet que el capitalisme autoexpansiu i d'incessant acumulació xoca amb les fronteres físiques

d'un entorn natural finit. Per exemple en termes de petjada ecològica, es demostra que fem ús d'una extensió sis vegades superior a la disponible a l'arxipèlag Balear per proveir-nos de recursos i que s'absorbeixin els nostres residus (Murray 2000), la qual cosa només és possible per la polarització social entre el centre i la perifèria de l'economia - món capitalista, dels poderosos sobre els sotmesos.

Per si no n'hi havia prou només amb la necessitat de compromís global amb la sostenibilitat, les condicions d'habitabilitat local empitjoren amb l'increment de la pressió turística, provocant pèrdua de qualitat de l'entorn, congestió i una creixent sensació d'aclaparament (GOB 2001).

Amb aquesta diagnosi, el remei més immediat és limitar l'increment de la capacitat d'allotjament residencial, com ja s'ha fet amb el turístic, amb un *pla d'etapes* que transiti per limitar-ne els ritmes de creixement, seguit de la moratòria que el contingui amb *numerus clausus*, per acabar assolint el decreixement sostenible (Rullan 2003a, 400).

#### 3.1. Primer estadi: calmar el creixement

Coneixedors del fet que el parc d'habitatges ha augmentat un 25% en els darrers deu anys, i que tanmateix els seus preus augmentaren en un 70% en només tres anys (1998-2001) (Andreu et al. 2003, 37), és necessari limitar-ne el ritme de creixement immediatament. L'eina que s'ha dissenyat per a l'establiment de ritmes són les *quotes* de concessió de llicències d'obres, mitjançant la determinació de terminis per al seu inici. Si es pren com a referent el parc actual d'habitatges i llits turístics, el ritme serà, en la pràctica, decreixent (Rullan 2005).

6 Per a una anàlisi més actualitzada d'aquest instrument de contenció urbanística, consultau Rullan 2005.

El creixement del parc s'ha de limitar immediatament a la capacitat vacant dins el sòl urbà, que es compon de: l'edificabilitat vacant (possibilitats d'ampliació d'edificacions existents), l'increment de l'aprofitament residencial vacant (possibilitats de reforma interior d'edificacions existents per tal d'incloure-hi més habitatges) i solars buits (als quals encara es poden construir habitatges de nova planta). Per tant, s'ha de derogar l'article 33 de les DOT, per tal d'impossibilitar el nou creixement del sòl urbà o urbanitzable.

Assolir el consens per tal de fer possible només aquest primer estadi exigeix escometre d'altres aspectes del problema socioambiental i territorial (Murray 2003). Més enllà del necessari corol·lari urbanístic i d'ordenació del territori, també calen mesures socials i econòmiques:

- Aprovar una *Llei del Sòl*, que doni forma al model urbanístic balear, relegant la llei vigent (text refós de la Llei del sòl de 1976), preconstitucional i desenvolupista.

- L'aplicació rigorosa de la *disciplina urbanística*.

- La *prohibició de construcció d'habitatges en sòl rústic* per potenciar-ne els usos productius –especialment amb agricultura ecològica– i de conservació de la biodiversitat i dels processos ecològics –declarant nous parcs i reserves naturals fins a assolir l'estàndard del 12% del territori protegit amb aquestes figures de planificació i gestió efectiva.

- La intensificació o l'«esponjament», segons els casos, dels nuclis urbans per tal d'assolir *densitats d'habitatge* eficients i confortables alhora, d'entorn dels 150 habitants per hectàrea. Per aquest camí es faria molt més convenient també l'ús del transport col·lectiu.

- La planificació dels usos –habitatges, serveis i equipaments– amb criteris de *creació de proximitat*, per tal de minimitzar els desplaçaments i incrementar la mobilitat.

- La inversió de manteniment en les *polítiques de carreteres*, però no d'ampliació, per posar més obstacles al trànsit motoritzat privat, per obligar així a la transició vers mitjans de transport col·lectiu públics. En cap dels casos és acceptable la construcció de noves autopistes com les que es fan fins al campus de la UIB, Lluçmajor, Peguera o amb una segona autopista de cintura a Palma.

- La *prohibició de més ampliacions* de la capacitat d'acollida de passatgers dels ports i els aeroports. Per aquest mitjà es podrà limitar la pressió demogràfica a les mateixes portes d'entrada a les Illes.

- La *reducció de l'edificabilitat al sòl urbà* amb índex d'intensitat d'ús residencial i turístic elevat que permeti el mínim nombre d'habitatges per solar; idealment, només un.

- La *penalització fiscal de les segones residències* i de les adquirides amb propòsits especulatiu o d'explotació turística amb progressivitat impositiva (per exemple de l'impost de béns immobles) per als propietaris de més nombre d'habitatges.

- El *fre* a la urbanització de més *polígons* industrials i de serveis, incloent-hi les grans superfícies comercials.

- El *gravamen fiscal als habitatges buits*.

- La requalificació forçosa de sòl urbà per a la construcció d'*habitatges de promoció pública*, a fi de pal·liar les dificultats d'accés al primer habitatge.

- La *rehabilitació* d'edificis existents per a ús d'habitatge. Els ajuts públics a l'adquisició d'habitatge i a la promoció, pública i privada, d'habitatges de protecció oficial s'ha de reconduir cap a aquesta alternativa. També hi contribuiria la regulació dels ritmes de creixement mitjançant quotes, que desviarien les inversions cap a aquesta altra activitat (Rullan 2005, 11).

- La *penalització dels lloguers d'habitatges per a usos turístics*, pel fet que

efectuen una activitat empresarial encoberta i, per tant, defraudadora del sistema tributari i fiscal.

— L'obligada utilització de mesures de *construcció bioclimàtica* i d'estalvi energètic, de materials i d'aigua en totes les obres a realitzar.

— El reconeixement del *valor patrimonial* de les trames urbanes i les edificacions existents que el mereixin, evitant processos destructius i especulatius als nuclis antics, com ha estat el cas de sa Gerreria a Palma.

— L'exempció de càrregues fiscals a l'*herència* d'habitatges per al seu ús com a primer i principal.

L'objectiu últim del fre al creixement del parc residencial i turístic és la minva de la insostenibilitat del model de consum abusiu de recursos —energètics i materials— i de producció desenfrenada de residus. Nogensmenys, aquest propòsit fa coincidir l'objectiu de la *sostenibilitat global* amb la millora del *benestar local*. Per tant, totes les altres mesures que es plantegen com a complementàries —bé s'hagin esmentat o bé s'hagin omès per lapsus— han d'anar orientades a *frenar el consumisme* i rebaixar l'opulència, vers l'austeritat i la reconversió ecològica. Una bona eina de diagnosi per tal d'establir la mesura de la insostenibilitat és la petjada ecològica i la creació d'entropia, que han de minvar.

### 3.2. Segon estadi: *contenir el creixement*

A mitjan termini s'ha d'aplicar la *moratòria de places* —que ja s'aplica a l'allotjament turístic— per a tot tipus de residència de nova planta. Amb aquest sistema de *numerus clausus*, només es podria construir una nova plaça d'allotjament a canvi de l'enderrocament d'una d'antiga.

La mateixa filosofia per permetre només la *substitució de capacitat*, s'hauria d'aplicar a les infraestructures, per tal de limitar el consum d'energies i materials. L'increment de

l'eficiència energètica computaria en pro del consum energètic decreixent, posant la tecnologia al servei del progrés i no del creixement.

Això faria que deixàssim de perdre qualitat de vida i deixàssim d'incrementar la nostra contribució a la insostenibilitat global, minorant el risc ambiental i la distribució desigual de les oportunitats d'accés al benestar.

### 3.3. Tercer estadi: *el decreixement sostenible*

És el gran repte pendent de disseny en els propers vint anys de govern. Atès que el model econòmic actual és incapaç de proporcionar les mateixes oportunitats d'accés al benestar a tots els ciutadans del món, el repte és evitar aquesta manca d'equitat i abandonar l'actitud violenta dels poderosos per defensar els privilegis dels aquiescents ciutadans opulents del pobles del Centre, que monopolitzen la tecnologia, els mitjans de comunicació de masses, els mercats financers, l'explotació dels recursos naturals i les armes de destrucció massiva. Amb aquesta premissa, el compromís solidari i l'ajut mutu han de prevaler en el repartiment dels recursos disponibles, amb models socioambientals més justs.

Si veritablement volem fer realitat aquests propòsits globals, hem de començar actuant al nostre entorn més immediat. Cal rebaixar la nostra contribució a la insostenibilitat, *decreixent* en capacitat d'allotjament, afluència turística i població resident; però més especialment en consumisme i malbaratament de recursos. Ens hem d'avançar a la fallida socioambiental definitiva amb una reconversió ecològica en profunditat.

Només així podrem guanyar qualitat de vida i conciliar-nos amb l'equilibri ecològic i els pobles del Sud, compartint solidàriament les nostres oportunitats de benestar.

## 4. Conclusions

Les caresties que fem patir als pobles del Sud i la violència amb què els les imposam només es poden resoldre si minvam el nostre nivell d'opulència aquí, els pobles del Centre. La coincidència que l'excés de consumisme ens pugui resultar insatisfactori –per la minva de qualitat del nostre entorn immediat i de la nostra salut, o pel seu fonament en la insatisfacció insaciable– és una sinergia que redunda en la tesi anterior, la considerem o no prioritària. Mentre l'encanteri de la «fuita cap endavant» del consumisme té un procés de frenada més lent (pot ser, fins i tot, de freqüent «retorn» des de l'opulència a l'austeritat), l'eina més efectiva, pel domini ciutadà que consensua l'habitabilitat i la sostenibilitat per tal d'assolir el decreixement sostenible, és l'ordenació del territori; i les passes que cal seguir son la imposició de ritmes per calmar el creixement i la moratòria per contenir-lo. La sostenibilitat –benestar, justícia i seguretat ambiental– es degrada pel creixement forassenyat; i a nosaltres ens correspon posar-li fre primer a les illes Balears amb polítiques d'ordenació territorial preventives.

## 5. Bibliografia

- ANDREU, N. [et al.] (2003a): *La mesura de la sostenibilitat del turisme a les Illes Balears*. Centre d'Investigació i Tecnologies Turístiques de les Illes Balears, CITIIB, Conselleria de Turisme, Govern de les Illes Balears, Universitat de les Illes Balears, Palma.
- BINIMELIS, J. (2002): «Canvi rural i propietat estrangera a Mallorca». A Picornell, M. i Pomar, A. (eds.), *L'espai turístic*. INESE, Palma, pàg. 207-237.
- BLASCO ESTEVE, A. (2002): «Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares». A BLANQUER, D. (dir.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, València, pàg. 213-184.
- BLÁZQUEZ, M. (2005): «El territorialismo y el ecologismo frente al turismo». *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. IX, núm. 194 (24). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-9.htm>>.
- FERRER, A. (coord.) (2000): *Estudi de sòl vacant a les Illes Balears*. Direcció General d'Ordenació del Territori de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Territori del Govern de les Illes Balears.
- GOB (GRUP BALEAR D'ORNITOLOGIA I DEFENSA DE LA NATURALESA) (2001): *Mallorca, al límit. Es hora d'aturar! Informe sobre la situació turística i urbanística de Mallorca*. Sèrie Temes del GOB, núm. 3. <<http://www.gobmallorca.com/urban/moratoria.htm>>.
- MUNAR, J. (2004a): *Règim jurídic urbanístic del sòl rústic de les Illes Balears*. Tesi doctoral inèdita, Departament de Dret Públic, Universitat de les Illes Balears.
- (2004b). *L'activitat urbanística en el sòl rústic. Comentari al títol III de la Llei 6/1997, de 8 de juliol*. Universitat de les Illes Balears, Palma.
- MURRAY MAS, I. (2000): *The ecological footprint of the Balearic Islands (1989-1998). The impacts of mass tourism*. Memòria de doctorat, inèdita, Departament de Ciències de la Terra, Universitat de les Illes Balears.
- MURRAY, I. (coord.) (2003). *Estratègia per a la Sostenibilitat de les Illes Balears. Bases per una societat sostenible*. Conselleria de Medi Ambient, Govern de les Illes Balears, Palma.
- PRATS, F. (dir.) (1995): *Calvià Agenda Local 21. Desarrollo y sostenibilidad en los destinos turísticos maduros del litoral mediterráneo: el caso de Calvià en Mallorca (Islas Baleares)*. Ajuntament de

Calvià, Plan de Excelencia Turística, Turespaña, Ministerio de Comercio y Turismo. Calvià.

RULLAN SALAMANCA, O. (1999): «Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares (1955-2000)». *Estudios Geográficos*, volum LX, núm. 236, pàg. 403-442, pàg. 436.

— (2003a): *La construcció territorial de Mallorca*, Editorial Moll, Palma, pàg. 400.

— (2003b): «Pot empitjorar el territori balear?». *Última Hora*, 11 de febrer de 2003, pàg. 35.

— (2005): «Una técnica urbanística para contener el crecimiento residencial en espacios con fuerte presión inmobiliaria», *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. IX, núm. 194 (9). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-9.htm>>.